

10.056

**Messaggio
concernente un credito quadro volto a garantire,
mediante fideiussioni, l'acquisto di mezzi d'esercizio
nel settore dei trasporti pubblici**

del 4 giugno 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, un disegno di decreto federale concernente un credito quadro volto a garantire, mediante fideiussioni, l'acquisto di mezzi d'esercizio nel settore dei trasporti pubblici per un importo pari a 11 miliardi di franchi.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

4 giugno 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard

La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Nell'articolo 34 della legge federale del 20 marzo 2009 sul trasporto di viaggiatori (legge sul trasporto di viaggiatori, LTV; RS 745.1) le Camere federali hanno previsto la possibilità che alle imprese di trasporto siano concesse garanzie statali per gli investimenti nel settore dei trasporti, conformemente a quanto proposto nel messaggio aggiuntivo del 9 marzo 2007 concernente la Riforma delle ferrovie 2 (Revisione della disciplina sui trasporti pubblici, FF 2007 2457). Affinché si possa attuare quest'opzione, il Parlamento deve ancora approvare un credito quadro destinato alla concessione di fideiussioni.

In virtù di una convenzione internazionale conclusa nel 1955, ai fini del finanziamento di materiale rotabile le FFS possono chiedere un mutuo all'Eurofima (società per il finanziamento di materiale rotabile delle ferrovie di Stato europee). Emettendo una garanzia statale nei confronti dell'Eurofima, la Confederazione permette alle FFS di ottenere mutui a tassi d'interesse particolarmente vantaggiosi, possibilità questa della quale attualmente non beneficia nessun'altra impresa di trasporto attiva in Svizzera.

Con la concessione di garanzie statali anche a tutte le ferrovie e imprese di autobus del traffico regionale si intende offrire a questi fornitori di servizi la possibilità di conseguire vantaggi in termini di tasso d'interesse che dovrebbero avere ricadute positive sulle indennità dovute dalla Confederazione in quanto committente dei trasporti regionali. Inoltre, l'armonizzazione delle condizioni di finanziamento per l'acquisizione di mezzi d'esercizio garantisce a tutte le imprese di trasporto concessionarie lo stesso trattamento accordato alle FFS.

Il Consiglio federale prevede la possibilità di concedere fideiussioni sia per i mezzi d'esercizio nuovi di cui è previsto l'acquisto, sia per quelli già in uso dal 2001, in particolare per il materiale rotabile. Il vantaggio annuale atteso per la Confederazione in termini di risparmi sugli interessi è stimato nell'ordine di 8 milioni di franchi per il 2012, di 9 milioni per il 2013 e di 12 milioni all'anno per gli anni successivi.

Messaggio

1 Situazione iniziale e condizioni quadro

1.1 Situazione iniziale

Dalla metà del 2001, le imprese di trasporto che acquistano materiale rotabile e investono in altro modo nel settore dei trasporti non hanno più accesso a prestiti pubblici senza interesse. Oggi sono pertanto costrette a raccogliere i fondi necessari attingendo ai mezzi propri oppure ricorrendo ai mercati finanziari (crediti, leasing, prestiti privati). Al contempo, la separazione contabile tra il settore dei trasporti e quello dell'infrastruttura, introdotta con la Riforma delle ferrovie 1, ha privato le imprese integrate della possibilità di utilizzare mezzi finanziari destinati all'ammortamento del settore infrastrutturale per effettuare acquisti in quello dei trasporti. L'impiego di capitale proprio risulta così ulteriormente limitato e porta a un ricorso accentuato al capitale di terzi remunerato.

Le FFS sono colpite in minor misura da questi cambiamenti rispetto alla maggior parte delle altre imprese di trasporto pubblico: esse erano escluse dal finanziamento per mezzo di prestiti senza interesse ai sensi dell'articolo 56 della legge federale del 20 dicembre 1957¹ sulle ferrovie ma, in quanto azienda della Confederazione e dal 1999 società anonima della Confederazione, hanno sempre avuto la possibilità di accedere a fondi federali e beneficiare così di tassi d'interesse più contenuti rispetto a quelli a carico delle altre imprese. Inoltre, mediante garanzie statali concesse in virtù di una convenzione internazionale del 1955, le FFS possono ottenere fondi anche tramite l'Eurofima (società per il finanziamento di materiale rotabile delle ferrovie di Stato europee) a condizioni di tasso vantaggiose.

Con questi cambiamenti intervenuti nel panorama dei trasporti pubblici svizzeri, negli ultimi anni si è creata tra le FFS e le altre imprese di trasporto una disparità di trattamento che si rivela sempre più problematica a fronte della crescente importanza assunta dagli aspetti relativi al finanziamento. Mentre le FFS, in virtù della loro posizione particolare, hanno la possibilità di ottenere capitale a tassi d'interesse convenienti, per gli altri fornitori di servizi di trasporto pubblici il finanziamento di nuovi mezzi d'esercizio si fa invece più difficile. È vero che nella procedura di ordinazione i costi del capitale possono essere considerati ai fini della determinazione dei costi scoperti, tuttavia, a causa della situazione finanziaria della Confederazione e dei Cantoni, alla futura evoluzione dell'entità delle indennità sono posti limiti molto ristretti.

1.2 Importanza della garanzia statale per la Confederazione e le imprese di trasporto

Considerata la situazione delle finanze pubbliche, l'estensione della garanzia statale a tutte le imprese di trasporto pubbliche regionali riveste una grande importanza. Infatti, a causa della procedura di ordinazione e del versamento delle indennità i costi di remunerazione del capitale di terzi utilizzato dalle imprese di trasporto

¹ RS 742.101

gravano indirettamente sugli enti pubblici. È pertanto nell'interesse di questi ultimi contenere il più possibile tali costi. Analogamente alla prassi applicata ai finanziamenti destinati agli enti pubblici stessi, in presenza di una garanzia statale le banche e gli investitori accettano margini di guadagno ridotti. Le esperienze e le dichiarazioni di alcune banche e imprese di trasporto permettono di ritenere che con una garanzia statale è possibile, a seconda della situazione dei mercati finanziari, ottenere una riduzione del tasso d'interesse che può raggiungere gli 0,5 punti percentuali. Poiché nei prossimi anni si prevede un fabbisogno finanziario estremamente elevato per l'acquisto di nuovo materiale rotabile e considerato che i costi di tali acquisti sono notevolmente aumentati a causa dell'evoluzione tecnologica e delle aspettative più elevate che ne derivano, una riduzione dei tassi d'interesse permette di sgravare sensibilmente le finanze pubbliche.

Sebbene le imprese di trasporto possano computare gli interessi nel calcolo dei costi indennizzabili, la riduzione dei costi di remunerazione si rivela significativa anche per le imprese. Nella maggior parte dei casi infatti la situazione finanziaria degli enti pubblici permette solo in misura limitata di aumentare l'ammontare delle indennità; ciò obbliga le imprese di trasporto a continue manovre di contenimento dei costi e aumenta la pressione sull'offerta esistente. Nella misura in cui con una fideiussione della Confederazione è possibile ridurre anche solo leggermente queste pressioni senza che ne derivino ulteriori costi per la Confederazione, si ottiene dunque una situazione di cui beneficiano sia le imprese di trasporto sia i committenti. L'intero sistema dei trasporti pubblici ne risulta rafforzato.

Un ulteriore vantaggio della garanzia statale risiede nella parità di trattamento di tutte le imprese di trasporto che offrono prestazioni nel settore dei trasporti regionali. Le due riforme ferroviarie mirano a creare condizioni quadro atte a consentire una crescente concorrenza nel settore dei trasporti pubblici. Tuttavia i meccanismi della concorrenza possono funzionare soltanto se gli operatori beneficiano dello stesso trattamento e nessuno risulta svantaggiato dai committenti rispetto ai propri concorrenti. In occasione della revisione della disciplina sui trasporti pubblici (revisione TP)² le Camere federali hanno pertanto introdotto la possibilità per la Confederazione di concedere, in caso di investimenti nel settore dei trasporti, una garanzia statale ai creditori di tutte le imprese di trasporto (art. 34 della legge del 20 marzo 2009³ sul trasporto di viaggiatori, LTV). In tal modo sarà possibile migliorare la posizione delle imprese di trasporto che attualmente risultano penalizzate rispetto alle FFS e ottenere così la parità di trattamento nel settore.

1.3 Prospettive future

Nel corso degli ultimi anni l'offerta nel settore dei trasporti pubblici è stata continuamente ampliata con grande successo. Sono aumentate di conseguenza anche le esigenze poste nei confronti del materiale rotabile utilizzato, da un lato in seguito ai progressi compiuti in campo tecnologico e alle accresciute esigenze in termini di sicurezza, dall'altro a causa dell'aumento delle aspettative da parte dei clienti e delle prescrizioni più severe concernenti l'accessibilità ai disabili. Molti dei veicoli utilizzati oggi raggiungeranno la fine del ciclo di vita nei prossimi anni e dovranno essere

² FF 2009 1701

³ RS 745.1

garanzie internazionali su beni mobili strumentali», elaborato sotto l'egida congiunta dell'Istituto per l'unificazione del diritto privato (UNIDROIT) e dell'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali ferroviari (OTIF). Il protocollo, che nel frattempo è stato firmato da quattro Stati, tra cui la Svizzera, e dall'Unione europea, prevede l'istituzione di un registro internazionale per il materiale rotabile ferroviario. Una volta entrato in vigore il protocollo e divenuto operativo il registro – verosimilmente non prima del 2012 – la Confederazione potrà far iscrivere nel registro il materiale rotabile finanziato con la sua fideiussione e costituire così un diritto di garanzia che in caso di fallimento dell'impresa di trasporto avrà priorità rispetto alle pretese di tutti gli altri creditori dell'impresa. Tale diritto di garanzia potrà essere fatto valere anche oltre i confini nazionali: questo fatto assumerebbe rilevanza nel caso in cui nel traffico regionale svizzero diventassero operative anche imprese di trasporto attive a livello internazionale.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'UFT, nel caso di materiale rotabile finanziato tramite una fideiussione della Confederazione tutte le pretese derivanti dalle eventuali assicurazioni stipulate per tale materiale dovranno essere cedute alla Confederazione.

Accanto alle fideiussioni volte a facilitare l'acquisizione diretta di capitale sul mercato finanziario, l'UFT intende inoltre rendere possibile a tutte le imprese di trasporto pubblico svizzere anche l'accesso alle risorse della società Eurofima (società per il finanziamento di materiale rotabile delle ferrovie di Stato europee), fondata nel 1956. Grazie alle garanzie statali, l'Eurofima gode della migliore classificazione (*rating*) possibile sul mercato dei capitali – «AAA/Aaa» (come le obbligazioni della Confederazione) – e usufruisce inoltre di vantaggi fiscali (in particolare l'esenzione dei suoi mutui dalla tassa d'emissione), per cui è in grado di rifinanziarsi sul mercato a condizioni particolarmente convenienti. La società trasferisce in larga misura ai suoi azionisti i vantaggi derivanti da tali condizioni. Per questo motivo è auspicabile che in futuro anche altre imprese ferroviarie in Svizzera oltre alle FFS possano finanziare il proprio materiale rotabile per il tramite dell'Eurofima.

L'Eurofima si basa su una convenzione conclusa nel 1955 tra 25 Stati europei, ratificata anche dalla Svizzera, in cui gli Stati membri dichiarano di garantire gli impegni delle loro imprese ferroviarie, designate nella Convenzione medesima, nei confronti dell'Eurofima. Questa garanzia è la condizione affinché un'impresa ferroviaria possa diventare azionista dell'Eurofima (la società ha oggi 26 azionisti, tra cui le FFS). Sino ad oggi la Svizzera ha fornito la garanzia statale soltanto per gli impegni delle FFS.

Secondo gli articoli 3 e 9 dei suoi statuti, l'Eurofima può finanziare soltanto i propri azionisti e le imprese ferroviarie i cui impegni siano garantiti da un azionista (p. es. le FFS). In pratica questo significa che le imprese svizzere interessate devono o diventare azioniste di Eurofima oppure ottenere che le FFS garantiscano per l'acquisizione di capitale (in passato le FFS hanno a più riprese offerto siffatte garanzie per le proprie società affiliate e per le società partecipate). Come indicato sopra, un'impresa può diventare azionista dell'Eurofima soltanto se nei confronti di quest'ultima la Confederazione garantisce con fideiussione gli impegni dell'impresa.

Per l'acquisto di azioni dell'Eurofima l'opzione più ragionevole è che si attinga al pacchetto detenuto dalle FFS, costituito attualmente da 13 000 azioni che corrispondono al 5 per cento del capitale azionario della società. In tal modo la partecipazione svizzera complessiva al capitale dell'Eurofima e il rischio che ne consegue per la

Confederazione restano immutati. Per contro, l'acquisto di quote da un azionista estero aumenterebbe la partecipazione e quindi anche il rischio sopportati dalla Confederazione senza comportare vantaggi di sorta. Per queste considerazioni la Confederazione concederà garanzie per l'ottenimento di un mutuo dell'Eurofima soltanto a condizione che l'impresa destinataria possa attingere, per l'acquisto di azioni dell'Eurofima, al pacchetto azionario delle FFS.

Per concedere finanziamenti l'Eurofima richiede come garanzia ulteriore che le sia attribuita la proprietà del relativo materiale rotabile. In questi casi la Confederazione non potrà quindi far valere un diritto prioritario sul materiale rotabile in quanto bene garantito ai sensi del protocollo UNIDROIT di cui sopra.

2.2 Portata e durata del credito quadro

La base per la stima dell'entità del credito quadro per la concessione di fideiussioni qui proposto è costituita dai piani d'investimento che le imprese di trasporto presentano di volta in volta per i quattro anni successivi. Questi piani evidenziano un costante incremento degli investimenti previsti. Considerata l'evoluzione passata di queste spese d'investimento e tenuto conto della grande incertezza legata alla pianificazione, per la totalità degli investimenti che danno potenzialmente diritto alla garanzia della Confederazione si stima per gli anni dal 2001 al 2020 un volume di fideiussioni massimo pari a circa 11 miliardi di franchi. Il nostro Consiglio chiede pertanto che per il credito quadro relativo ai primi dieci anni venga stanziato un importo pari a 11 miliardi di franchi.

A fronte del grande dinamismo attualmente osservabile in termini di espansione dell'offerta nel settore dei trasporti pubblici e alla luce dello sviluppo tecnologico in atto nel settore, i pronostici a lungo termine relativi ai futuri investimenti necessari a livello di mezzi d'esercizio sono ammantati di grandi incertezze. Appare pertanto opportuno procedere a una nuova valutazione della situazione sul fronte dei mezzi d'esercizio nel settore dei trasporti pubblici a distanza di dieci anni. Per queste stesse ragioni, anche il credito destinato alla concessione di fideiussioni sarà limitato per il momento al medesimo orizzonte temporale. Le fideiussioni concesse durante questo periodo restano tuttavia in essere in ogni caso per tutta la durata originariamente concordata (al massimo 25 anni).

2.3 Valutazione dei rischi

La Confederazione concederà fideiussioni a un'impresa di trasporto soltanto a condizione che il finanziamento riguardi mezzi d'esercizio destinati al traffico regionale ordinato dalla Confederazione e dai Cantoni. In particolare, nel caso delle FFS si distingue tra acquisti di mezzi d'esercizio che possono beneficiare di fideiussioni (treni destinati al traffico regionale) e acquisti che non possono beneficiarne (treni destinati al traffico a lunga percorrenza). Poiché nel traffico regionale ordinato la redditività dipende direttamente dalle ordinazioni degli enti pubblici, il rischio che grava sulla Confederazione in ragione delle relative fideiussioni può essere considerato estremamente limitato. Inoltre, parallelamente agli ammortamenti anche gli impegni di garanzia si ridurranno in via continuativa, per cui anche in caso di utilizzo completo del credito quadro il rischio relativo alla responsabilità a carico della

Confederazione sarà sempre nettamente inferiore alla somma complessiva delle fideiussioni concesse. La procedura di ordinazione, le autorizzazioni rilasciate dall'UFT e dai Cantoni per il materiale rotabile e l'approvazione annuale dei conti da parte dell'UFT in virtù della legislazione sulle ferrovie costituiscono altrettanti strumenti efficaci che consentono di riconoscere tempestivamente i casi caratterizzati da un potenziale di rischio accresciuto e di intervenire di conseguenza. Sarà quindi possibile evitare che la Confederazione si faccia garante di imprese di trasporto che al momento della richiesta di garanzia risultano già a rischio.

2.4 Considerazione delle FFS

In passato soltanto le FFS potevano beneficiare di una garanzia statale nel caso di finanziamenti da parte dell'Eurofima. Questa possibilità le era tuttavia preclusa in caso di finanziamenti tramite altri canali. Dato che con la creazione di una garanzia statale per l'intero settore dei trasporti pubblici regionali si intendono offrire pari possibilità a tutte le imprese di trasporto, tra i possibili beneficiari della nuova garanzia della Confederazione devono essere incluse anche le FFS, per quanto solo in casi eccezionali esse regolino i loro finanziamenti al di fuori dell'Eurofima. La somma delle fideiussioni pari a 11 miliardi di franchi comprende pertanto anche tutti gli investimenti delle FFS nel settore dei trasporti pubblici regionali ordinati.

Poiché già oggi le FFS dispongono di ampie possibilità di finanziamento tramite l'Eurofima, nel loro caso non è da prevedere un vantaggio sensibile in termini di tasso d'interesse. L'inclusione delle FFS tra i possibili beneficiari del nuovo strumento di garanzia statale proposto con il presente messaggio comporta tuttavia per questa impresa ferroviaria una maggiore flessibilità nell'assunzione di capitale di terzi per il finanziamento dei mezzi d'esercizio per il traffico regionale e pertanto contribuisce alla parità di trattamento di tutte le imprese di trasporto.

2.5 Quote dei Cantoni

Conformemente alla divisione dei compiti prevista nel settore dei trasporti pubblici tra la Confederazione e i Cantoni, questi ultimi sarebbero chiamati ad assumersi circa la metà dell'importo complessivo della fideiussione. Ciò comporterebbe tuttavia un onere amministrativo sproporzionato e limiterebbe inutilmente la flessibilità di questo strumento. Pertanto non è prevista una partecipazione finanziaria dei Cantoni alle fideiussioni. Per contro le quote cantonali saranno ridotte proporzionalmente ai vantaggi in termini di interessi risultanti per i Cantoni nella procedura di ordinazione; le quote cantonali sono costituite dall'indennità complessiva a disposizione del Cantone (quota della Confederazione e del Cantone) senza le ordinazioni effettuate esclusivamente dal Cantone medesimo.

3

Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

Le fidejussioni sono impegni eventuali che non hanno un effetto sui pagamenti e che pertanto non gravano sulle finanze della Confederazione. Attraverso la stipulazione di un contratto di fidejussione, la Confederazione si fa esclusivamente garante nei confronti dei creditori del rimborso del mutuo concesso e del pagamento degli interessi. Un impegno concreto verrebbe a crearsi unicamente nel caso in cui un'impresa di trasporto dovesse divenire insolvente: in pratica, questa eventualità potrebbe verificarsi soltanto se la Confederazione e i Cantoni dovessero venire meno ai propri impegni in quanto committenti dell'offerta nel traffico regionale. In un simile caso, il relativo fabbisogno finanziario dovrebbe essere autorizzato attraverso una domanda di credito aggiuntivo. Considerato il legame diretto esistente tra le ordinazioni dell'offerta di trasporto da parte degli enti pubblici e la redditività delle imprese di trasporto di cui si fa garante la Confederazione, il rischio complessivo per quest'ultima può essere considerato minimo.

Poiché le imprese di trasporto possono imputare gli interessi maturati ai costi indennizzabili, le riduzioni dei tassi d'interesse portano inoltre a una contrazione delle somme delle indennità. Nel loro insieme, le fidejussioni comportano pertanto solo rischi minimi per la Confederazione e offrono per contro un potenziale di risparmio importante nel settore dei trasporti pubblici. Tenuto conto dei mezzi d'esercizio acquistati dal 2001 e dei nuovi acquisti già previsti, è da prevedere uno sgravio annuo in termini di interessi pari a 8 milioni di franchi nel 2012, a 9 milioni nel 2013 e a circa 12 milioni all'anno negli anni successivi. Nell'ambito del programma di consolidamento 2011–2013, i mezzi stanziati per il traffico regionale con il piano finanziario del 19 agosto 2009 saranno ridotti in misura corrispondente.

Poiché sarà possibile ottenere una garanzia della Confederazione anche per il finanziamento del materiale rotabile già in servizio dal 2001 e poiché proprio nei prossimi tre anni sono previsti molti nuovi investimenti, l'introduzione della garanzia della Confederazione sarà presumibilmente seguita da una vera e propria ondata di richieste in tal senso. L'evasione di queste richieste e le attività successivamente necessarie per la concessione delle singole fidejussioni comporteranno per l'UFT un notevole carico di lavoro aggiuntivo, stimato pari a un tasso di occupazione dell'80 per cento circa. I relativi costi verranno coperti mediante la riscossione di emolumenti presso le imprese di trasporto beneficiarie della fidejussione della Confederazione, per cui per quest'ultima non risulteranno spese supplementari in materia di personale.

4

Programma di legislatura

Il presente oggetto non è annunciato né nel messaggio del 23 gennaio 2008⁶ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008⁷ sul programma di legislatura 2007–2011. Il motivo è che la necessaria base legale è stata creata soltanto con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2010, delle leggi federali del pacchetto «Revisione della disciplina sui trasporti pubblici» e che prima di tale

⁶ FF 2008 597

⁷ FF 2008 7469

data non era chiaro se le modifiche qui proposte sarebbero state operate a livello di legge o di ordinanza. Considerato il volume finanziario complessivo del presente oggetto, il nostro Collegio ha deciso di sottoporlo alle Camere federali. L'oggetto è peraltro compreso nel programma di consolidamento.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Il decreto federale si basa sull'articolo 167 della Costituzione federale⁸ (Cost.) (competenza dell'Assemblea federale in materia di spese della Confederazione). Per le decisioni in materia di spese e uscite l'Assemblea federale si avvale della forma del decreto federale semplice (cfr. art. 25 cpv. 2 della legge del 13 dicembre 2002⁹ sul Parlamento).

La base legale materiale del credito quadro è costituita dall'articolo 34 capoverso 1 LTV, secondo cui nei casi in cui un'impresa investe nel settore dei trasporti la Confederazione può fornire una garanzia nei confronti del creditore se ciò è nell'interesse dei committenti.

5.2 Assoggettamento al freno alle spese

Conformemente all'articolo 159 capoverso 3 lettera b Cost., le disposizioni in materia di sussidi nonché i crediti d'impegno e le dotazioni finanziarie implicanti nuove spese uniche di oltre 20 milioni di franchi o nuove spese ricorrenti superiori ai 2 milioni di franchi sottostanno al freno alle spese.

Secondo il decreto federale in oggetto si tratta di autorizzare un credito quadro ai fini dell'assunzione degli impegni fideiussori per un importo pari a 11 miliardi di franchi. Il credito quadro costituisce una forma particolare di credito d'impegno (cfr. art. 10 cpv. 5 dell'ordinanza del 5 aprile 2006¹⁰ sulle finanze della Confederazione). Qualora la Confederazione si vedesse costretta a onorare gli impegni fideiussori, sono da prevedere pagamenti che superano i valori soglia previsti dalla Costituzione federale. Il decreto federale è pertanto soggetto, ai sensi dell'articolo 159 capoverso 3 Cost., al consenso della maggioranza dei membri di ciascuna Camera.

⁸ RS 101

⁹ RS 171.10

¹⁰ RS 611.01